

**CAPÍTULO SEXTO**  
**ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE**  
**CALIFICADAS COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

- I. La seguridad pública municipal**
- II. Ordenación y control de tránsito municipal**

---

CAPÍTULO SEXTO  
ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE  
CALIFICADAS COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

A raíz de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional las actividades de la administración municipal relativas a la seguridad pública, al tránsito vehicular y peatonal, y a las calles, parques y jardines, quedaron catalogadas como servicios públicos; por su parte, la reforma del artículo 21 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, consideró a la seguridad pública no como un servicio público, sino como una función pública, a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios —en sus respectivas competencias—, y dispuso su coordinación, en los términos que la ley señalase, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

De tal suerte, a partir de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, este precepto, que considera a la seguridad pública como una función pública, contradujo al artículo 115 de la propia Constitución, que desde 1983 la consideró un servicio público, por incluirla en el catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III.

La décima reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1999, introdujo nuevos elementos de confusión en torno de la naturaleza de la seguridad pública, porque lo mismo permite considerarla una función pública, como se establece en el artículo 21 constitucional, que mantener el criterio legal para explicarla como un servicio público; o, en fin, llegar al absurdo de que la seguridad pública es, simultáneamente, función pública y servicio público.

---

En este mar de confusiones conviene retomar el análisis de la naturaleza de la seguridad pública, cuya determinación servirá también para aclarar la del *tránsito*, pues no sólo seguridad pública y tránsito aparecen hermanados en el mismo inciso *b*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, sino que una y otro, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado, lo que permite suponer su pertenencia a la misma categoría, dadas sus características similares.

Y ya encarrilados en ese ejercicio de análisis, habremos de retomar el examen de la naturaleza de las *calles, parques y jardines*, con el afán de comprobar nuestra hipótesis de que no se trata de servicio público sino de obra pública que, además, sirve de infraestructura a la prestación de verdaderos servicios públicos, cual es, por ejemplo el de autotransporte urbano.

## I. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que se trata de una actividad del estado, mas no de una actividad estatal cualquiera, sino de una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública.

Además, la actividad de la seguridad pública conlleva el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, cuyo ejercicio pone de manifiesto la soberanía de éste.

Venimos de decirlo, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el legal, conforme al cual una actividad será servicio público, si y sólo si, lo establece la ley; como apunta Enrique Silva Cimma: «Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal.»<sup>(186)</sup>

Y tratándose de la seguridad pública, en México, una ley —nada menos que la ley fundamental— la determinó como servicio público, al incluirla, a raíz de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, dentro de su catálogo de servicios públicos municipales.

---

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff: «Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general.»<sup>(187)</sup>

En México, la determinación de que el desarrollo de una actividad dada sea o no servicio público, podrá ser materia de discusión en el ámbito del órgano legislativo, cuya consecuencia, a la luz del criterio legal, será que la actividad respectiva quede o no reconocida como tal en la ley; en caso positivo, de acuerdo a la doctrina, será un servicio público propio o propiamente dicho; en caso negativo se podrá entender como servicio público impropio o virtual a condición de satisfacer una necesidad de carácter general y estar sujeta a un régimen exorbitante de derecho privado.

Lo grave será cuando una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su soberanía, o sea, una función pública, sea etiquetada por el legislador como servicio público, porque su regulación jurídica será inadecuada a su naturaleza; sería como tratar de regular las personas como si fueran bienes, o las sucesiones como si fueran contratos; equivaldría a tratar de tomar el consomé con tenedor, o de conducir un vehículo de transporte terrestre como si fuera submarino.

La función pública está sujeta a un régimen de derecho público, en tanto que el servicio público a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena media habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A la llegada de los españoles a Tenochtitlan, encontraron, para su sorpresa, gran orden y concierto en la vía pública, producto de un sistema de seguridad pública operado mediante alguaciles y vigilantes encargados de evitar desórdenes y tumultos en los embarcaderos, en los mercados y en general en todo *calpulli*.<sup>(188)</sup>

---

En la época colonial, por lo menos a partir de 1713, se dividió la ciudad de México en cuarteles con el propósito de que en cada uno de ellos, los alcaldes —que debían residir en su respectivo cuartel— organizaran las rondas a cargo de comisarios y cuadrilleros para preservar el orden público; en 1782 el virrey Martín Mayorga nombró un comisionado especial, experto en la materia, para formular las ordenanzas de alcaldes de barrio que con sentido práctico regulase la conducta de la población en la vía pública; una vez redactadas y como consecuencia de ellas, al decir de Manuel Rivera Cambas: «fue dividida la ciudad en ocho cuarteles mayores a cargo de los alcaldes del crimen, corregidor y alcaldes ordinarios, y subdivididos en treinta y dos menores, con otros tantos alcaldes subalternos, división que subsistió por muchos años».<sup>(189)</sup>

Al lograrse la independencia de México, la seguridad pública fue regulada mediante diversos ordenamientos, entre los que destacan los Bandos de Policía y Buen Gobierno de 23 de enero de 1822, 7 de febrero de 1825, 7 de enero de 1830, 30 de marzo de 1833 y 15 de enero de 1834; el Reglamento para los Celadores de la Policía Municipal, de 26 de mayo de 1848; y el Decreto del presidente Benito Juárez de creación del cargo de inspector general de policía, de 2 de marzo de 1861, mediante el cual se dispuso:

- Art. 1. Se establece el cargo de inspector general de policía en el Distrito Federal.
2. El inspector general dependerá inmediatamente del gobierno del Distrito, pudiendo en casos urgentes recibir órdenes del Ministerio de Gobernación o del de Guerra.
  3. El inspector general de policía disfrutará el sueldo anual de dos mil cuatrocientos pesos, en remuneración de sus servicios.
  4. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, el inspector general podrá tener hasta cuatro ayudantes que él mismo nombrará con aprobación del gobernador del Distrito, y uno de los cuales le servirá de secretario; dichos ayudantes disfrutarán el sueldo de sus empleos respectivos, si fueren militares, o el de seiscientos pesos anuales, si fueren paisanos.
  5. Los sueldos de que hablan los dos artículos precedentes, se pagarán de los fondos del excelentísimo ayuntamiento de esta capital.
  6. Son obligaciones del inspector general:
    - 1ª Mantener el orden público en el Distrito Federal.
    - 2ª Vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno en el Distrito, y principalmente en la capital de México.
    - 3ª Cuidar eficazmente de las propiedades.

---

4ª Perseguir con toda actividad a los ladrones y malhechores.

5ª Prestar auxilio a las autoridades políticas, siempre que fuere necesario, para la conservación del orden o la persecución de los malhechores.

6ª Dar parte diariamente al gobierno del Distrito y al Ministerio de Gobernación, de sus principales actos y del estado de los ramos que se le encomiendan.

7ª El inspector tendrá facultad de arrestar a los perturbadores del orden y aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes; pero sometiendo a unos y a otros a los tribunales competentes en los términos que previene la ley.

8ª Por infracción de policía y por faltas de respeto a las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al artículo 21 de la Constitución.

9ª Las multas de que habla el artículo anterior se dividirán por partes iguales entre los fondos municipales, los de beneficencia y los de instrucción pública, haciéndose el entero del total en la tesorería del ayuntamiento.

10ª Para cumplir las atribuciones que señala el presente decreto, el inspector general de policía tendrá a sus órdenes toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurno y nocturno.<sup>(190)</sup> Entre otros ordenamientos jurídicos relativos a la seguridad pública, expedidos en el siglo XIX, recordamos el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal del 15 de abril de 1872; el decreto número 605 expedido por el Congreso del Estado de Jalisco, mediante el cual se dispuso el nombramiento, en cada municipalidad de dicho Estado, de un inspector de seguridad pública para persecución de los malhechores; y el Reglamento de Policía del Distrito Federal, expedido el 15 de febrero de 1897.

Para proveer a la exacta observancia del decreto de 2 de marzo de 1861, el 15 de abril de 1872, se expidió el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal, que determinó como finalidad de la policía la prevención de los delitos, el descubrimiento de los que se hubieren cometido, la aprehensión de los criminales, el cuidado del aseo e higienen pública, y la protección de las personas, así como de sus propiedades, para salvarlas tanto de los accidentes fortuitos como de los daños intencionales. Al inicio del porfiriato, el Congreso del Estado de Jalisco expidió, el 31 de octubre de 1880, el decreto número 605, mediante el cual se dispuso el nombramiento, en cada municipalidad, de un inspector de seguridad pública para persecución de los malhechores; la designación estaba a cargo del gobernador del Estado, a propuesta de los vecinos más caracterizados de cada municipio; el cargo era gratuito y honorífico e

---

implicaba la atribución de promover la persecución no sólo de los malhechores, sino — en un país de desempleados— también de los «sospechosos de robo o vagancia por no tener trabajo, ni ocupación, ni medios lícitos de qué vivir, poniéndolos a disposición de las autoridades políticas respectivas para que éstas, con los datos que tengan, los consignen a la autoridad judicial que deba juzgarlos con arreglo a las leyes».<sup>(191)</sup>

## 2. DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para determinar la naturaleza o categoría jurídica de la seguridad pública habrá que precisar en qué consiste, y determinar su género próximo y diferencia específica, labor que dista mucho de ser sencilla, dada la dificultad que representa por referirse a una actividad más relacionada con sucesos o acontecimientos inciertos, fortuitos, casuales o accidentales —sin que, por consiguiente, se pueda predecir, y mucho menos precisar, las circunstancias de tiempo, lugar y modo, de su eventual realización en el futuro—, que con realidades físicas tangibles; en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval:

La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.<sup>(192)</sup>

Sin duda, la locución seguridad pública es una expresión un tanto anfibológica o multívoca, cuya acepción conviene precisar en cada contexto, cual es el de su adecuado encuadramiento en el catálogo de las actividades estatales o municipales. La «seguridad» —del latín *securus, -atis*— alude a la cualidad de «seguro» que, de acuerdo a una de sus acepciones, significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

En el contexto del Estado, la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público —implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan— y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos; cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de un movimiento subversivo interno, se habla de seguridad nacional, en cuya preservación el presidente de

---

la República, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea.

Cuando se refiere a la preservación del orden público, de la integridad, de los bienes y derechos de las personas, mediante la prevención y la investigación de los delitos y la presentación de la justicia ante los órganos jurisdiccionales, se alude a la seguridad pública. Según Modesto Suárez:

San Ambrosio (340-397), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum* [De los deberes de los sacerdotes], el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, este doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con los nombres de seguridad nacional y seguridad pública.<sup>(193)</sup>

Seguridad nacional y seguridad pública son, pues, dos funciones públicas diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer. Tradicionalmente, la seguridad nacional se finca en buena medida en las fuerzas militares de tierra, mar y aire, es decir, el ejército, la armada y la aviación militar de un país;<sup>(194)</sup> en tanto que la seguridad pública se encomienda primordialmente a las corporaciones policiales, como lo previene el artículo 21 constitucional, al disponer: «La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.» Sin perjuicio de que, en casos extraordinarios —como los previstos en el artículo 29 constitucional—, pueda fusionarse el ejercicio de ambas, por un tiempo limitado.

En su artículo 3º, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, definió a la seguridad pública como «la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos».

En su segundo párrafo, el referido precepto señaló como medios utilizables por las autoridades competentes para el logro de los fines de la seguridad pública: la prevención,

---

persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; y en su último párrafo dispuso que la función de seguridad pública se realice en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, Distrito Federal, Estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades.

La función de seguridad pública se ejerce mediante la realización de diversas actividades, entre otras: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros, la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le conoce como protección civil. Para explicar en el contexto del municipio el concepto de seguridad pública, se ha dicho que:

Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.<sup>(195)</sup>

En el universo de municipios mexicanos —actualmente más de dos mil cuatrocientos—, el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 detectó a 335 carentes de policías,<sup>(196)</sup> a 749 con un cuerpo policial de 10 o menos elementos; en tanto que en diez municipios las corporaciones a cargo de la seguridad pública contaban con más de 5,000 policías en cada uno.

La anterior circunstancia puso de manifiesto no sólo la disparidad y desproporción en el número de policías en los municipios que contaban con tal fuerza armada, sino la ausencia de políticas claras que permitieran congruencia en la toma de decisiones en materia de seguridad pública municipal, por lo que, ante la contradicción en la misma Constitución entre sus artículos 21 y 115, y la falta de criterios racionales de planeación, los resultados en el rubro de seguridad pública tienen que ser magros, lo que se traduce en una disfunción o contracción de la seguridad pública y, en consecuencia en el crecimiento de la delincuencia y de la perturbación del orden público.

### 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES

La referida contradicción entre los artículos 21 y 115 constitucionales, en materia de seguridad pública, se transmite a las legislaciones de los Estados; así por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes de 10 de marzo de 1987, cuyo texto es casi idéntico al artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero de 14 de enero de 1988, cataloga como servicio público a la seguridad pública, al establecer:

Art. 2. Es propósito de la prestación del servicio de seguridad pública mantener la paz, la tranquilidad y el orden público y prevenir la comisión de delitos y la violación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas.

Por su parte, el artículo 6 de la citada ley aguascalentense, también casi idéntico a su homólogo del mencionado ordenamiento legal guerrerense, considera función pública a la seguridad pública, al disponer:

Art. 6. El servicio de seguridad pública en el estado constituye una función prioritaria, a cargo, concurrentemente, del estado y de los municipios y no podrá ser objeto de concesión a particulares.

Obviamente la prohibición de concesionar la función pública, o prioritaria — como la llama el precepto— resulta ociosa, toda vez que, a semejanza de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al igual que la del Estado de Guerrero, no autoriza concesionar ninguna de las funciones públicas contempladas en su texto.

Además, a diferencia de la Constitución federal, que en su artículo 28 establece la posibilidad de concesionar la prestación de servicios públicos federales, las constituciones particulares de Aguascalientes y Guerrero, no prevén la posibilidad de concesionar la prestación de los servicios públicos estatales y municipales, por lo que, aun en el caso de catalogarse la seguridad pública como servicio público —como la consideran sus respectivas leyes orgánicas municipales, al igual que las homólogas de los otros estados del país—, el legislador local, de acuerdo con el principio de legalidad carece de competencia para abrir la posibilidad de concesionar cualquier servicio público municipal, cuando

---

ello no esté previsto en la Constitución particular del Estado, habida cuenta que la Constitución federal no lo contempla en su artículo 28 ni en ningún otro.

El hecho de que la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos de los Estados y de los municipios no figure en el catálogo de prohibiciones a los Estados, contenido en los artículos 117 y 118 constitucionales, no significa que el legislador ordinario local pueda, sin más, expedir leyes que contemplen esa posibilidad, pues la existencia de tal catálogo de prohibiciones en la ley fundamental no cancela el principio de legalidad, conforme al cual los órganos del Estado sólo pueden hacer lo que la norma jurídica aplicable les autoriza.

Así, como dice Jorge Carpizo «Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia.»<sup>(197)</sup>

*Mutatis mutandis*, dado que la seguridad pública es catalogada por las leyes orgánicas municipales como servicio público, y algunas leyes estatales de seguridad pública la consideren simultáneamente como función pública y como servicio público, sólo en el caso de aquellos Estados de la República en los que su Constitución particular, prevea la posibilidad de concesionar los servicios públicos, se explica la prohibición de concesionar la seguridad pública, pues en el caso contrario, el legislador ordinario carece de facultad para abrir la posibilidad de concesionar servicio público alguno estatal o municipal.

Resulta, pues, imperioso y urgente acabar con la confusión derivada de la contradicción existente entre los artículos constitucionales 21 y 115, respecto de la seguridad pública, a la que en ambos preceptos se debe considerar de manera inequívoca como función pública exclusivamente y no como servicio público, con lo que sería innecesaria la prohibición de concesionarla, aun cuando, como dijera el doctor Carpizo, se podría consignar esa prohibición en beneficio de la claridad.

De esta suerte, se evitarían disposiciones tan confusas y contradictorias como la contenida en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Pública del estado de México, expedida el 23 de diciembre de 1985, conforme a la cual el servicio público de seguridad pública es una función pública a cargo del estado y de los municipios, por lo que no podrá ser objeto de descentralización o de concesión a particulares.

---

En cambio, si la legislación del estado de México considerase la seguridad pública única y exclusivamente como función pública sería ociosa la disposición prohibitiva de concederla, habida cuenta que ninguna autoridad está facultada para conceder funciones públicas, como lo acredita el hecho de que en ningún precepto de la Constitución o de la Legislación del estado de México o de cualquier otro de la República se prohíba conceder la función legislativa o la jurisdiccional, por ejemplo.

#### 4. LOS CUERPOS ENCARGADOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, estos últimos la ejercen principalmente a través de las respectivas corporaciones armadas organizadas principalmente bajo el rótulo de policía preventiva.

##### A. LA IDEA DE POLICÍA Y SU EVOLUCIÓN

El vocablo castellano policía tiene diversas acepciones, en una de las cuales se interpreta como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; en otro sentido, significa cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades políticas; la palabra policía proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública, o administración del Estado.

Al parecer, el término policía empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las Ordenanzas Reales de 1403 relativas a la «policía y buen gobierno» de la ciudad de París; empero, donde mayor desarrollo alcanza la noción de policía es en Alemania, en donde, según Fritz Fleiner, a fines del siglo XIX se introduce bajo el vocablo *polizei*.<sup>(198)</sup>

Inicialmente la noción de policía estuvo referida a la ciudad y su gobierno, posteriormente, en el Estado absolutista, la noción se amplía para referirse a todo lo relativo al gobierno interior de una entidad política, lo cual se regula en el *ius politiae*, o sea, en el derecho de policía, dictado arbitrariamente por el monarca que asume el rol de benefactor de sus súbditos, quienes carecen de derechos, ya que, según explica Jose Antonio García-Trevijano Fos:

---

El *ius polittiae* venía a significar todo el conjunto de reglas referentes a la vida social y comunitaria. Poco a poco el término policía se fue depurando de una serie de funciones que quedaron independizadas; pero este proceso es lento y nada claro, pues parte de la doctrina continúa manteniendo el sentido total del vocablo. Podemos definir, por tanto, el derecho de policía, como el derecho público del Estado absoluto, englobando el político, el administrativo e internacional, si es que en aquella época se hubiese realizado esta distinción.<sup>(199)</sup>

La noción de policía en el Estado liberal se redujo a garantizar la tranquilidad y el orden público entendido como seguridad en la vía pública; en este orden de ideas, el Código General de Prusia de 1794, en el párrafo 10 del título XVII de la parte II, estableció: «Es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros».<sup>(200)</sup>

En cambio, con el advenimiento del Estado intervencionista la noción de policía se incrementó con los rubros de salubridad, comercio, orden económico y político, por lo que, en este sentido, policía vino a ser el conjunto de actividades caracterizadas por la utilización de medidas coactivas para limitar la actuación y los derechos de los particulares en beneficio del interés general; así, la antigua policía del Estado liberal, convertida en policía de seguridad, vino a ser una de las muchas clases de policías del Estado intervencionista.

#### B. CONCEPTO ACTUAL DE POLICÍA

No se debe confundir el concepto de policía con el de gendarme o agente de policía; el primero está referido a una actividad del gobierno, el segundo alude a un servidor público, guardián del orden; por ello, Serra Rojas propone:

Comencemos por ofrecer una explicación previa de lo que se entiende por policía en términos generales y apoyados en la doctrina sobre el particular:

El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.<sup>(201)</sup>

### C. EL PODER DE POLICÍA

El régimen de policía a que se refiere Serra Rojas, implica el ejercicio de un poder: el de policía. La locución *poder de policía*, al parecer, fue acuñada en el siglo pasado por John Marshall, presidente de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos de América, en la sentencia del caso «Brown vs Maryland», para aludir a la facultad del Estado de precisar el alcance de los derechos individuales.

En opinión de Rafael Bielsa, «Entiéndese por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general».<sup>(202)</sup>

Actualmente, la doctrina jurídica predominante, especialmente en América Latina, interpreta al poder de policía como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en aras del interés general.<sup>(203)</sup>

### D. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

Recordemos el carácter polivalente del término policía para no confundirlo cuando alude a una actividad del gobierno, con el de gendarme o agente de policía, que hace referencia a un cuerpo armado; en el primer sentido se trata de la policía administrativa que conlleva el poder jurídico de adoptar decisiones para limitar la libertad y la propiedad de los particulares. Para Fernando Garrido Falla, policía administrativa es «aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.»<sup>(204)</sup>

### E. LAS POLICÍAS ESPECIALES

La policía administrativa ha extendido su ámbito de manera importante, lo que hace conveniente diferenciar en ella distintos tipos, de acuerdo a la diversidad de materias de control policial; por tanto, como certeramente apunta Garrido Falla:

La distinción entre la policía general y las policías especiales es una consecuencia de la ampliación del concepto de orden público como causa justificante de la intervención policial (...) Las policías especiales surgen con el intervencionismo administrativo en aquellas otras materias que, con la evolución del Estado moderno, pasan a conectarse con la idea de orden público.<sup>(205)</sup>

---

De esta suerte se suele hablar de policía de cultos, policía de la propiedad, policía de comercio, policía sanitaria, y desde luego de policía de seguridad, entre otras.

**a) Policía de cultos**

El propósito fundamental de la policía de cultos consiste en mantener la exteriorización en público del sentimiento religioso y de sus ceremonias y solemnidades, de forma que no constituyan delito o falta administrativa, respeten el orden y la moral públicos, y se apeguen a lo dispuesto por la ley. A este respecto, el artículo 24 de la Constitución General de la República, dispone:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. Los actos religiosos de culto político se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

**b) Policía de la propiedad**

Se propone la policía de la propiedad, proteger los derechos de propiedad inmobiliaria e intelectual mediante la inscripción, en los registros públicos de propiedad y de comercio, de tales derechos, y la publicidad correspondiente que de dicha inscripción se deriva, en afán de dar seguridad jurídica en su adquisición y en su goce normal, así como con el objeto de proteger la buena fe de los gobernados, exigiendo el cumplimiento de los respectivos requisitos jurídicos esenciales.

**c) Policía de comercio**

Tiene como finalidad la policía de comercio proteger los derechos del consumidor, y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores, cuidando y constatando que los instrumentos y prácticas del comercio se mantengan dentro de los cauces de la ley, a cuyo efecto vigila y verifica:

- > Las pesas y medidas, en aras de la certeza y uniformidad de las unidades empleadas.
- > Los envases, marcas, denominaciones, especificaciones y demás inscripciones de los productos, para evitar falsedades y engañosas.
- > Que en el envase del producto aparezca visible el peso neto del producto o la cantidad en la medida que corresponda.

- 
- > Que los productos dañinos para la salud, adviertan tal cosa de manera visible en su envase y en su publicidad.
  - > Que la publicidad no sea engañosa.
  - > Que se haga constar si el producto es nacional o extranjero, y en este último caso el lugar de procedencia y fabricación, así como el nombre y domicilio del responsable en el país.
  - > En fin, en los términos del artículo 2º de la Ley Federal de Competencia Económica: «Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios».

#### *d) Policía sanitaria*

Primordialmente, la policía sanitaria trata de proteger la salud de la población y la salubridad general del país, mediante la planeación, regulación control y vigilancia de los servicios de atención médica, salud pública, regulación sanitaria y salubridad general; control y vigilancia de la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación, distribución y circulación de comestibles y bebidas, productos biológicos, drogas y productos medicinales; y cuidar de la aplicación de las medidas para combatir el alcoholismo, las toxicomanías, las enfermedades transmisibles, y las epidemias.

#### *e) Policía de seguridad*

Indiscutiblemente, la policía de seguridad es la policía por antonomasia, cuyo propósito consiste en mantener el orden público mediante la vigilancia de agentes públicos armados, que efectúan una doble labor: preventiva y represiva; la primera para mantener el orden público y la segunda para restablecerlo cuando ha sido alterado.

### F. LA POLICÍA COMO CORPORACIÓN ARMADA

Venimos de decirlo, en otra de sus acepciones, *policía* hace referencia a las *fuerzas o cuerpos de policía* y denota la ejecución material de las tareas de vigilancia de la vía y lugares públicos, de prevención de comisión de delitos, de prevención de comisión de infracciones administrativas, de investigación de los delitos o infracciones, de persecución de los delincuentes o infractores, y de mantenimiento del orden público, por parte de las corporaciones armadas policiales. Así pues, la actuación de los cuerpos policiales se puede separar en dos tipos diferentes: las de carácter preventivo y las de carácter represivo, como explica Francisco Alonso Pérez, al distinguir:

---

a) *Actuaciones de carácter preventivo.* Estas actuaciones se concretan a través de la presencia y vigilancia en actos públicos, manifestaciones, espectáculos, patrullas, servicios de protección o verificaciones de identidad de sospechosos, e incluso con el conocimiento previo de actividades delictivas por medio de informaciones para evitar su comisión.

b) *Actuaciones de carácter represivo.* Cuando la actividad preventiva no resulte suficiente para mantener el orden y hacer respetar la ley, los funcionarios policiales deben actuar de forma represiva. La represión es el último recurso de que dispone la Policía para hacer frente a las agresiones graves contra los derechos y libertades de los ciudadanos.<sup>(206)</sup>

Los integrantes de las referidas corporaciones de policía están facultados para hacer uso de la fuerza a fin de corregir la conducta renuente o desobediente de los particulares respecto de los preceptos contenidos en los bandos de policía y buen gobierno o disposiciones normativas equivalentes.

El uso de la fuerza o coerción directa, representa la forma más drástica de la actuación del agente de policía, quien bajo esta modalidad violenta la voluntad de las personas, al tratarlos como objetos, porque pretende alcanzar, por la fuerza y de manera inmediata, un fin determinado, previsto en el ordenamiento jurídico. Al decir de Benjamín Villegas Basavilbaso:

Es función de la policía combatir las turbaciones llevadas por los particulares a la administración pública, la que para el cumplimiento de sus fines se vale de personas y cosas. Si la turbación se traduce en un ataque a estas personas y cosas, la policía responde por la coerción directa: impide o hace cesar la turbación por el empleo de la fuerza.<sup>(207)</sup>

Obviamente, la facultad de coerción directa no autoriza a ningún agente de la policía al uso caprichoso de la fuerza, porque la coacción —salvo casos excepcionales— ha de sujetarse, según la doctrina, a un proceso preventivo que cuando menos incluya previamente un acto formal de apercibimiento, una notificación y, desde luego, una negativa o mora infundada del afectado. En este orden de ideas, la regulación jurídica municipal de la actuación de los integrantes de las corporaciones policiales debe contener disposiciones expresas para prohibir al policía:

> Usar la fuerza contra personas a quienes no haya invitado previamente a la obediencia, salvo cuando sea agredido, o resulte obviamente inútil o peligroso para él hacerlo.

- > Usar fuerza notoriamente mayor a la necesaria para hacer cumplir la ley.
- > Solicitar auxilio notoriamente mayor al necesario para hacer frente a una situación infractora o delictiva.
- > Usar la fuerza para introducirse a un domicilio, sin orden de cateo expedida por un juez.
- > Torturar a una persona para obtener pruebas de la comisión de un delito o infracción, o con cualquier otro fin.
- > Detener a una persona por la presunta comisión de delito o de falta administrativa, salvo en caso de flagrancia.

Figuran como casos excepcionales que permiten a los cuerpos de policía el uso de la fuerza o coacción sin darse el mencionado proceso preventivo, el llamado «estado de necesidad», y la destrucción de bienes públicos.

#### **a) El estado de necesidad**

Ocurre en ocasiones que un derecho entra en conflicto con otro y ambos están involucrados en un grave peligro imposible de suspenderse o resolverse de inmediato, en tal caso estamos frente al estado de necesidad, en cual se justifica el sacrificio de bienes o derechos de menor valor, para preservar los de mayor valor, sin las medidas previas del antes citado proceso preventivo.

#### **b) La destrucción de bienes públicos**

De igual manera, tampoco existe obligación de efectuar previamente el referido proceso preventivo, cuando se trata de actos de particulares que destruyen o dañan bienes públicos. Sobre este particular, el profesor argentino Bartolomé A. Fiorini, señala:

En este caso no se habla del ataque a un derecho o libertad fundamental, puesto que ningún individuo tiene derecho privado sobre las cosas públicas; su conducta de desigualdad es un ataque frontal al derecho de todos. Su conducta individual y particular es manifiesta infracción; por ejemplo, colocación de un objeto que molesta el curso natural de un río, colocación de un automotor que obstruye la calle pública, colocación de carteles en hilos del servicio público de electricidad, etc. En estos casos, los actos coactivos para el inmediato retiro de objetos, sin intimación o notificación previa, se miden de acuerdo con el perjuicio que se produce a la colectividad.<sup>(208)</sup>

---

Distinto sería el caso en que el agente de policía utilizara su arma para defenderse de la agresión antijurídica, actual o inminente, y no provocada, de un particular, porque en ese supuesto, el agente de policía hace uso del derecho de legítima defensa, siempre y cuando sea indispensable la defensa y exista racionalidad de los medios empleados para repeler la agresión; obviamente, en tal caso, el agente de policía hace uso del arma como cualquier gobernado en ejercicio de la legítima defensa, ante el ataque injustificado que sufre.

*c) Reglas básicas para el empleo de armas de fuego*

Como anexo II de su *Guía del policía*, Miguel Sarre Iguíniz plantea como reglas básicas para el empleo de armas de fuego, las siguientes:

1. Las armas de fuego deben considerarse como defensivas y usarse solamente cuando el agente policial se ve obligado a ello por las circunstancias existentes.
2. Es responsabilidad del agente de la policía el utilizar las armas de fuego sólo cuando es absolutamente necesario y si las circunstancias del caso concreto lo justifican plenamente.
3. Cuando el presunto responsable de un delito esté huyendo, el personal de la policía no debe dispararle, a menos que tenga fundada razón para creer que en ese momento la conducta de aquel amenaza con causar graves daños, sea al propio agente o a terceras personas.
4. Las armas de fuego, como regla general, no deberán ser empleadas para arrestar a una persona que sea responsable únicamente de faltas administrativas.
5. Sólo se puede llegar a admitir el disparo de armas de fuego sobre un vehículo conducido en huida, cuando se justifique plenamente su detención, no existan otros medios para lograrlo y no se pongan en peligro las vidas e integridad de personas ajenas a los hechos.
6. No se deben disparar armas de fuego como señal de advertencia.
7. Todo agente policial debe observar las normas técnicas sobre el cuidado de las armas de fuego y abstenerse de todo simulacro o juego con las que tenga a su alcance.
8. El agente policial que no esté uniformado y que sin embargo porte arma de fuego, debe hacerlo con la máxima discreción posible.
9. Los miembros de la policía únicamente deben utilizar las armas de fuego que previamente se les hayan autorizado, de acuerdo con la normatividad vigente.
10. No deben imponerse limitaciones a los miembros de la policía que les impidan el desarrollo legal de sus actividades, entre las cuales está el deber legal de emplear armas de fuego cuando exista la necesidad de proteger sus vidas o las de los demás.<sup>(209)</sup>

## G. PENAS O SANCIONES POR INFRACCIONES DE POLICÍA

De la facultad de policía de hacer uso de la coacción, se desprende la de imponer penas o sanciones administrativas por contravenciones o faltas a la normativa de policía y buen gobierno; destacan entre ellas, el arresto administrativo o prisión gubernativa, y la multa administrativa.

### *a) El arresto administrativo*

Conocido también como prisión gubernativa o administrativa, el arresto administrativo viene a ser la breve reclusión o privación de la libertad, a manera de coerción policial, prevista en la normativa de policía, impuesta con base en pruebas o evidencias que acrediten la infracción a disposiciones específicas de policía.

Más que imponer una pena, el arresto administrativo por infracciones de policía, tiene el propósito de mantener el orden público o de restablecerlo cuando se ha alterado. Así lo consideramos cuando se arresta a los rijosos durante el desarrollo de un espectáculo público, o al ebrio que escandaliza en la vía pública, por ejemplo. Importa hacer hincapié en que el arresto administrativo no debe imponerse en contravención de los derechos humanos garantizados en la Constitución, cuales son la garantía de audiencia, el que no pueda ser obligado a declarar, la prohibición de toda incomunicación, intimidación o tortura, y, desde luego, el arresto administrativo por más de 36 horas; porque un arresto administrativo de 36 horas dista mucho de ser una sanción minúscula y carente de importancia que no merezca la protección de los derechos humanos que, en su caso, vulnera la imposición de la misma, habida cuenta que, como lo ha sostenido el Poder Judicial Federal:

Un arresto administrativo de treinta y seis horas (si no es que se viola la prohibición del artículo 21 constitucional y se hace mayor) causa serios y graves daños a una persona normal que no esté familiarizada con el hampa y los medios carcelarios, y la protección del debido proceso legal, en esos casos, para privar de la libertad a los gobernados, incluye necesariamente, en el espíritu de nuestra Constitución, el respeto a tales derechos en cualquier detención, de cualquier duración y naturaleza que sea.<sup>(210)</sup>

### *b) La multa administrativa*

Considerada como un medio represivo de tipo pecuniario, la multa administrativa, por infringir disposiciones de policía, viene a ser otro tipo de sanción que impone la

---

administración pública, consistente en el pago de una cantidad de dinero al erario, previa comprobación de la infracción cometida.

Conforme a la doctrina, la multa administrativa, a diferencia de la fiscal, es de monto reducido o bajo y trata sólo de reprimir la infracción, mas no de compensar lo evadido por infractores no detectados.

#### H. LA POLICÍA MUNICIPAL

Sin duda, el Estado neoliberal de nuestros días, inserto en un mundo globalizado ha traído consigo un incremento delincencial y una profesionalización en el crimen organizado, en detrimento del orden público, lo que dificulta el ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las corporaciones municipales de policía, que enfrentan como problemas comunes, en la mayoría de los municipios mexicanos, los de armamento y equipo obsoleto, deficiente e insuficiente, así como una notoria impreparación de los agentes de policía municipal que se manifiesta en:

- > Su desconocimiento de los derechos humanos
- > Su desconocimiento de sus propios derechos y obligaciones
- > Su falta de capacitación
- > Sus bajos salarios
- > Sus prácticas cotidianas de corrupción y, en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población.

A este respecto, el maestro Benjamín Luna Alatorre hace notar que en los enfrentamientos armados ocurridos entre policías y delincuentes, los primeros resultan lesionados con arma de fuego, con mayor frecuencia que los malhechores, por lo que se debe contrarrestar tal situación en aras de la vigencia del orden público:

Para ello es importante desvirtuar el «rol de supuestos» provocado por mandos policiales imprudentes, negligentes o anatemizantes que al declarar públicamente la insuficiencia de sus estados de fuerza para combatir a la delincuencia, han provocado en ésta un sentimiento de ominosa impunidad y desarrollado actitudes de organización delictiva y de supremacía del delincuente sobre la sociedad y sobre las autoridades e instituciones responsables de la seguridad pública.<sup>(211)</sup>

---

al nivel municipal, la policía preventiva está bajo el mando del presidente municipal; sin perjuicio de acatar las órdenes del gobernador del estado en los casos considerados por éste como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, y sin perjuicio, también, de que el titular del Poder Ejecutivo federal asuma el mando de la policía preventiva municipal del municipio al que llegue a residir habitual o transitoriamente, durante el tiempo que dure su estancia en el mismo, según dispone la fracción VII del artículo 115 constitucional.<sup>(212)</sup> En algunos municipios se agrega a la policía preventiva, el cuerpo de bomberos y el escuadrón de rescate, así como una policía complementaria, que debe estar prevista en la ley y suele integrarse en dos cuerpos: la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial, cuyo mando superior debe quedar también a cargo del presidente municipal; ambas corporaciones policiales complementarias desarrollan la función de seguridad pública a petición expresa de parte interesada, en áreas o zonas determinadas, mediante una remuneración que cubra el costo de operación de las actividades correspondientes, como ocurre en el caso de plazas comerciales, centros de diversión, bancos y empresas fabriles, por citar unos cuantos ejemplos.

La organización y actuación de las dependencias administrativas y de los cuerpos policiales, a cuyo cargo queda el ejercicio de la función pública municipal de seguridad pública, debe sujetarse a un régimen militarizado, parecido al del Ejército, y regularse en el bando o reglamento municipal respectivo, en consonancia con las leyes de la materia, sin que se pueda invocar *obediencia debida* cuando se trate de órdenes notoriamente inconstitucionales o delictivas.<sup>(213)</sup>

En nuestra opinión, los cuerpos de policía preventiva, de bomberos, de rescate y, en su caso, de policía complementaria municipales, deben estar adscritos a un área administrativa: dirección o departamento, directamente dependiente del presidente municipal.

Por ejemplo, en el municipio de Aguascalientes, el Código Municipal de Aguascalientes, expedido por su H. Ayuntamiento el 22 de octubre de 1998, encomienda a una misma unidad administrativa: la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad, el ejercicio de las funciones públicas municipales de seguridad pública —incluidos siniestros y desastres— y de tránsito, al disponer:



---

**ARTÍCULO 457.-** La Dirección de Seguridad Pública y Vialidad es un órgano municipal destinado, en un marco de respeto a las garantías individuales, a:

I. Mantener la tranquilidad y el orden público, vigilando permanentemente todo el territorio del municipio, apegándose a la división de sectores que consigna el Código; en la zona rural del territorio del municipio, deberá apoyar en sus funciones a los Delegados y Comisarios Municipales y efectuar una estrecha vigilancia en todos los poblados y rancherías;

II. Proteger la integridad física, la seguridad y bienes de las personas, que transitoria o permanentemente radiquen en el municipio, a través de medidas concretas y adecuadas que prevengan todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicamente tutelados;

III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos a través de disposiciones y acciones concretas para preservar la paz social;

IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, siendo auxiliar del Ministerio Público, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, tanto federales como del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres;

VI. Vigilar el cumplimiento de las normas de tránsito de vehículos, semovientes y peatones dentro del municipio;

VII. Auxiliar a las autoridades municipales, estatales y federales, en los casos en que se requiera el uso de la fuerza pública; y

VIII. Practicar inspección anual a los vehículos registrados en la entidad, para verificar el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente Código, así como la Ley de Vialidad del Estado.

Conviene que el nombramiento del titular de la dirección, departamento o comandancia de policía competa al ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, y no se atribuya al gobernador del Estado, porque ello vulnera la autonomía municipal, como ocurre en el municipio de Aguascalientes, en el que, de acuerdo con el artículo 465 del citado Código Municipal, el director de seguridad pública y vialidad municipal es nombrado por el gobernador del Estado.

En cuanto a la relación jurídica del municipio con los miembros integrantes de

---

sus corporaciones policiales, su naturaleza administrativa se confirma en disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 —Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes—; y se reitera por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la Contradicción de tesis 11/94, entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, en los términos siguientes:

**POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.**

La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y considerado al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad.

Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito. El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 24/1995 (9A) a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la Contradicción de Tesis número 1/94.<sup>(214)</sup>

## 5. PRINCIPIOS ÉTICOS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

La administración pública en sus distintos ámbitos: federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, ejerce el monopolio del uso institucionalizado de la coacción jurídica a través de las corporaciones policiales que, por tal razón se ven precisadas a portar —y en su caso emplear— armas, por lo que se requiere la determinación de límites y principios para su empleo, a fin de lograr el difícil equilibrio entre dos valores a veces contrapuestos: libertad y seguridad, a efecto de preservar el orden público y de proteger la vida y la integridad de las personas, incluso mediante el uso de la fuerza y de las armas, sin vulnerar los derechos y libertades consagrados por la Constitución.

Los miembros de las corporaciones policiales, como los demás servidores públicos municipales, al incurrir en responsabilidad quedan sujetos a las disposiciones de la respectiva ley de responsabilidades de los servidores públicos, prevista en el artículo 109 constitucional; en Sonora, por ejemplo, la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios*, expedida el 6 de abril de 1984, año de Jesús García, héroe de Nacoziari, establece:

Artículo 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio:

- I. Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo;
- II. Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio;
- III. Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;
- IV. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- V. Cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;
- VI. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a los presupuestos por programas aprobados;
- VII. Ejercer las facultades que le sean atribuidas y utilizar la información a que tenga

acceso por sus funciones, exclusivamente a los fines a que estén afectos;

VIII. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización de aquellas;

IX. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de aquél;

X. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravo, desviación o abuso de autoridad;

XI. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

XII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

Deberá, de igual manera, proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a efecto de que dicha Comisión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de las mismas;

XIV. Abstenerse de otorgar a sus subordinados licencias o permisos para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo, salvo lo que prevengan las normas jurídicas aplicables en este renglón;

XV. Abstenerse de comisionar para el desempeño de cualquier función a sus subordinados, cuando dicha comisión se ordene en contravención de preceptos prohibitivos aplicables;

XVI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

XVII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o sin que llene los requisitos que señalen las leyes para ello.

Deberá, asimismo, abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones,



---

arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la aprobación previa y específica de la Contraloría, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o con las sociedades de que dichas personas formen parte;

**XVIII.** Excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

**XIX.** Informar por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar las instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando a juicio del mismo jefe inmediato o del supervisor jerárquico, el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

**XX.** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XVIII de este artículo, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto;

**XXI.** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que reciba legalmente por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este precepto;

**XXII.** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, destitución o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se

refiere la fracción XVIII de este artículo;

XXIII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la dependencia encargada de organizar, coordinar y aplicar el sistema de control, conforme a la competencia de ésta;

XXIV. Presentar con toda oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial en los términos que señale esta ley;

XXV. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito a la Contraloría o a la Contraloría municipal, según corresponda, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren a advertir, respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXVI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada.

Como quedó dicho, el ejercicio de la función pública de seguridad pública, en buena medida está a cargo de las corporaciones policiacas municipales, cuya actuación, además de sujetarse a la ley de responsabilidades del Estado que le corresponda, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual, la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de diciembre de 1995, en lo que puede estimarse como un código ético de los agentes de policía, dispuso:

**ARTÍCULO 22.-** Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del sistema nacional promoverán que en las normas aplicables se provean, como mínimo, los deberes siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

- 
- IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VI. Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VII. Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;
- IX. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con excepciones que determinen las leyes.

Los anteriores principios suelen ser recogidos en los ordenamientos jurídicos municipales regulatorios de la actuación de las corporaciones, así, el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, publicado el 29 de diciembre de 1997, en el capítulo II del título quinto de su apartado segundo, relativo a los principios que regulan la actuación del Cuerpo de Seguridad Pública, los adopta y desarrolla con mayor explicitud, al establecer:

Artículo 281.- El cuerpo de seguridad pública deberá:

- I. Actuar dentro del orden jurídico respetando y haciendo que se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, el presente Reglamento y demás leyes y reglamentos que de ellos emanen;
- II. Servir con honor, lealtad y honradez a la comunidad, con disciplina y obediencia a

- 
- 
- sus superiores y cuidar del entorno ecológico del área a su cuidado y vigilancia;
- III. Respetar y proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas;
- IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas, en sus derechos y sus bienes;
- V. No discriminar en el cumplimiento de sus deberes a persona alguna en razón de su raza, nacionalidad, sexo, religión, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo que dañe o menoscabe la integridad física o moral así como la dignidad de la persona;
- VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad, diligencia y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción o faltas a la ética, así como hacer uso de sus atribuciones para lucrar y obtener beneficio alguno por medio del tráfico de influencias;
- VII. Respetar estrictamente los derechos básicos de la mujer evitando cualquier forma de acoso sexual;
- VIII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurará auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de abuso de autoridad y de limitar injustificadamente sus acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realicen los ciudadanos, salvo que con ellas se ataque la moral o se lesionen los derechos de terceros, provoquen algún delito o se altere el orden público;
- IX. Prestar auxilio a quienes estén amenazados de un peligro y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia, cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos, de tal circunstancia;
- X. En los casos de comisión de delitos, preservar las cosas en el estado en que se encuentren hasta el arribo de la autoridad competente, procurando la conservación de los objetos materiales relacionados con los mismos y acordonar el área para evitar la presencia de personas o autoridades ajenas a la investigación;
- XI. Usar y conservar con el debido cuidado y prudencia el equipo puesto a su cargo, durante el desempeño de sus labores;
- XII. Evitar el uso de la violencia, procurando el uso de la persuasión, antes de emplear la fuerza y las armas;
- XIII. Velar por la preservación de la vida, integridad física y los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo custodia;
- XIV. No realizar, ni tolerar que se realicen, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate

---

de cumplir la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra acción en que se protejan bienes jurídicamente tutelados. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

XV. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;

XVI. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policíacos que se encuentren bajo su mando, con estricto apego a los derechos humanos y las normas disciplinarias aplicables;

XVII. Guardar con la reserva necesaria las órdenes que reciban y la información que obtengan en el desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra forma. Lo anterior, sin perjuicio de informar al Director General o a la Secretaría General del contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tenga presunción fundada de ilegalidad;

XVIII. Asistir a los cursos de formación policíaca, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XIX. Observar las normas de disciplina que se establezcan en el capítulo respectivo de este título;

XX. Actuar coordinadamente con otras corporaciones policíacas brindándoles en su caso el apoyo que legalmente proceda;

XXI. Asistir puntualmente al desempeño de las comisiones y labores que le encomiende su superior jerárquico; y a responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes

XXII. Se entiende por asistir puntualmente, el que el elemento llegue exactamente a la hora señalada por su superior jerárquico.

En Estados Unidos de América, la Norma Ética de Conducta de los Empleados del Órgano Ejecutivo de Estados Unidos contiene los principios que rigen la actuación de los agentes de policía y de todo agente de la administración pública, entre los cuales descuellan los siguientes:

> El principio relativo a la responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes: civil, penal y administrativa, por los delitos, faltas o hechos ilícitos realizados en el desempeño del cargo.

> El principio de lealtad a la legislación, conforme al cual el empleado público, por encima de los intereses personales, debe guardar lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias del gobierno de Estados

---

Unidos de América.

> El principio que atañe a los intereses financieros, conforme al cual el empleado público no debe manejar o resolver los asuntos relacionados con su propio interés o de su cónyuge, padres, hijos o socios, salvo en los casos previstos en la ley.

> El principio de reserva del conocimiento de información con motivo de su cargo, en virtud del cual el empleado público no debe aprovechar dicha información, cuando no sea pública, para realizar transacciones financieras, ni permitir el uso de la misma para beneficio de cualquier interés particular.

> El principio que prohíbe el enriquecimiento indebido, en razón del cual el empleado público debe abstenerse de solicitar o recibir dinero, regalos o cualquier otro artículo de valor monetario por el ejercicio de sus funciones, de parte de persona alguna —incluidos los subalternos— o entidad que pretenda obtener una acción oficial de la agencia del empleado, salvo en los casos previstos en la ley.

> El principio de no comprometer al gobierno, por el cual el empleado público no debe, sin autorización, hacer promesas de ningún tipo a nombre del gobierno de Estados Unidos de América, ni dar a entender que comprometen a dicho gobierno.

> El principio de evitar el aprovechamiento indebido del cargo, en razón del cual el empleado público no debe aprovechar su cargo para obtener ganancias particulares ni otra remuneración que la prevista en la ley.

> El principio de imparcialidad, en cuya virtud el empleado público debe ser imparcial en su actuación, sin dar trato preferencial a ninguna persona u organización privada.

> El principio de protección y guarda de los bienes públicos, por el cual el empleado público debe proteger y conservar la propiedad federal, y abstenerse de usarla para fines no autorizados.

> El principio de incompatibilidad, en razón del cual el empleado público debe abstenerse de desarrollar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales.

> El principio de denunciar cualquier ilícito del que tenga conocimiento, en cuya virtud el empleado público debe denunciar a las autoridades todo despilfarro, fraude, abuso o corrupción de que se entere.

> El principio de cumplimiento de obligaciones legales, en razón del cual el empleado público debe cumplir de buena fe cuantas obligaciones sean a su cargo como ciudadano y como empleado público, especialmente las de carácter fiscal, como impuestos federales, estatales o municipales.

> El principio de honestidad y buena conducta, de acuerdo con el cual el empleado público debe cumplir sus deberes mediante un esfuerzo honesto, sin violar las leyes o las

---

normas y principios de ética antes expuestos.<sup>(215)</sup>

## 6. RELACIÓN DE LOS POLICÍAS MUNICIPALES CON EL AYUNTAMIENTO

Los miembros de las corporaciones de policía municipal —incluidos los encargados del control del tránsito— están sujetos a un régimen jurídico especial, diferente al resto de los servidores públicos, por considerar que la relación que guardan con el gobierno municipal —en este caso autoridad relacionada— es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos correspondientes, situación que se explica por tratarse de corporaciones armadas sujetas a una disciplina más o menos parecida a la militar, a quienes se les encomienda el uso de la fuerza pública, como mecanismo coactivo del municipio para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Respecto a la relación de los agentes de la policía municipal, véase la tesis de jurisprudencia 24/1995 (9A), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada al resolver la Contradicción de Tesis número 11/94, cuya parte relativa transcribimos en el desarrollo del subapartado «H. LA POLICIA MUNICIPAL» del apartado «3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES», del subcapítulo «I. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL».

## 7. COORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Habida cuenta que el ejercicio de la función de seguridad pública compete a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los municipios, resulta conveniente prever e instrumentar una adecuada coordinación entre tales instancias de gobierno, con tal propósito se expidió la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de diciembre de 1995, conforme a la cual el presidente municipal y el titular del área de seguridad pública de cada municipio deberían coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, determinar las políticas de seguridad pública y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la propia ley.

También fue propósito formal de dicha coordinación, desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; establecer, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como

---

para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo, y tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

En los términos del artículo 10 de la Ley en comentario, los rubros sobre los que versa la coordinación del municipio con las demás instancias responsables de la seguridad pública comprenden los concernientes a procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro, disciplina, estímulos y recompensas de los miembros de los cuerpos policiales; aspectos organizacionales, administrativos, operacionales, presupuestales, financieros y de modernización tecnológica de dichos cuerpos; suministro, intercambio y sistematización de información; acciones policiales conjuntas; regulación y controles de los servicios privados de seguridad; relaciones con la comunidad, y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Sin duda, una de las más graves preocupaciones de la sociedad de nuestros días se refiere a la función pública de seguridad pública, cuyo ejercicio debe mejorarse sensiblemente, tanto a nivel municipal como estatal y federal; para ello es indispensable optimizar la coordinación de las actividades de las diversas instancias del poder público, para que sus tareas puedan realizarse adecuadamente sin menoscabo de la autonomía municipal y de la soberanía de los estados.

## II. ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL

Arbitrariamente considerada en el artículo 115 constitucional como servicio público en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, y —a semejanza de la seguridad pública— luego inmerso en la confusión de servicio público y de función pública a raíz de la reforma de 1999 a dicho precepto, la ordenación y control del tránsito es sin duda una de los más complejas actividades atribuidas al municipio, dadas sus imbricaciones con diferentes funciones, servicios y obras de carácter público y programas de interés público, tales como el transporte, la seguridad pública, la vialidad pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, entre otros, que vienen a complicar más aún la ya de por sí compleja tarea de ordenar y controlar el tránsito en la vía pública municipal, permanentemente amenazado, especialmente en las grandes urbes, por el congestionamiento vehicular cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan en los siguientes términos:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles

---

esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico.

Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1,5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.<sup>(216)</sup>

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los problemas de tránsito en la ciudad de México surgieron con la proliferación de vehículos en circulación, circunstancia que dio lugar a diversas disposiciones administrativas, como la ordenanza expedida por el Cabildo el 21 de agosto de 1621, a efecto de que ninguna persona de ninguna calidad y condición que sea, así en esta ciudad y sus arrabales, como en la demás ciudades y villas de esta Gobernación, pueda usar de la superflua y gasto de traer, ni traiga, cuatro mulas o caballos en los coches y carrozas (excepto el Arzobispo, Obispo y Títulos que hay en esta Nueva España) si no fuere saliendo en camino por las dichas ciudades, villas y lugares, dos leguas, y no menos distancia, pena de perdido el coche o carroza con los caballos o mulas que llevaré.<sup>(217)</sup>

A fines del siglo XVIII la existencia de ochocientos veinticinco vehículos de transporte de pasajeros y más de mil de carga, provocaron la reglamentación del tránsito vehicular, conforme a la cual se prohibió el tránsito de carretas y carretones de carga por las calles empedradas y por las que tuvieran caños a nivel de superficie en el piso.

Con el siglo XX llegaron a la ciudad de México los vehículos automotores, que en 1903 ya eran ciento treinta y seis, y para 1906 sumaban ochocientos, lo que dio lugar a expedir el 25 de agosto de ese último año, el Reglamento de Tránsito que, entre otras disposiciones, establecía la de dotar a tales vehículos de una trompeta o timbre sonoro que debería accionarse al aproximarse a los cruceros; y señalaba como velocidad máxima permitida la de 40 kilómetros por hora.

En 1918 se creó y reglamentó el Departamento de Tráfico del Distrito Federal, con jurisdicción en todos los municipios del mismo; para cumplir su cometido se integró un cuerpo de vigilancia compuesto de agentes de crucero y motociclistas; se hizo obligatorio circular por el lado derecho de las vías públicas, dotar a los vehículos de claxon y accionar éste en la proximidad de los cruceros, así como respetar la señal de alto indicada por agente o por semáforo; se prohibió exceder la velocidad límite —cuarenta

---

kilómetros máximo—, quemar demasiado aceite, tomar o dejar pasaje a media calle, llevar exceso de pasaje o carga, manejar en estado de ebriedad, y conducir vehículos en malas condiciones; y se previeron sanciones para los infractores.

## 2. CONCEPTO DE TRÁNSITO

Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, se entiende como: ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos; tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública.

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo contemporáneo y, como observan Jorge Mosset Iturraspe y Horacio D. Rosatti:

«En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad.»<sup>(218)</sup>

## 3. LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES

Habida cuenta de la potestad y autoridad que conlleva la realización de la ordenación y control del tránsito, esta actividad se ubica, de acuerdo a su naturaleza intrínseca, dentro del catálogo de las correspondientes al ejercicio de las funciones municipales, por cuya razón es indelegable e inconcesionable como toda función pública.

Toda vez que la referida actividad de ordenación y control del tránsito, de acuerdo con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se incluye dentro del ambiguo y confuso catálogo de la fracción III de funciones y servicios públicos, conviene precisar, mediante nueva reforma constitucional, que se trata de una función pública atribuida al municipio destinada a sistematizar el tránsito de peatones y vehículos —y en su caso, de animales— en la vía pública.

En México, concurren al ejercicio de la función pública de ordenación y control del tránsito los gobiernos federal, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios; dicha función pública federal de tránsito se desempeña en los caminos y puentes de



---

jurisdicción federal; la del Distrito Federal, en la vía pública de la ciudad de México; la de los Estados, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y la función pública municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas —con excepción de la del Distrito Federal—, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.

#### 4. LOS SUJETOS ACTIVOS EN LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL

Al margen de su naturaleza intrínseca, la ordenación y control del tránsito municipal es una facultad coincidente de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias; en esta materia, la jurisdicción municipal viene a ser la vía pública urbana, ya que los caminos estatales son de la competencia estatal, en tanto que las carreteras federales son de jurisdicción federal; los municipios desarrollan esta actividad a través de una corporación conocida como «policía de tránsito», que por atender tanto a la seguridad de peatones, como de conductores y pasajeros de vehículos, en rigor, es un órgano de seguridad pública —así la considera, por ejemplo, el artículo 8, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nayarit—, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva. En materia de tránsito son autoridades municipales los ayuntamientos, los presidentes municipales y los titulares del área respectiva de la administración municipal, así lo establece, por ejemplo el artículo 8 de la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de San Luis Potosí. En el municipio de Monterrey, Nuevo León, el presidente municipal es auxiliado en el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública municipal, por diez secretarías, una de las cuales es la de Vialidad y Tránsito, cuyas atribuciones explicita el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey en los siguientes términos:

Art.20.- A la Secretaría de Vialidad y Tránsito corresponde instrumentar el adecuado y permanente flujo vehicular, la seguridad vial y el respeto de los reglamentos que regulan el tráfico de automóviles, camiones y demás vehículos en el municipio, correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar el tránsito vehicular en el municipio.
- II. Planear, dirigir y controlar la revisión de automóviles y vehículos automotores.
- III. Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el municipio.

- 
- IV. Diseñar, operar y administrar el sistema de semáforos para agilizar el tránsito vehicular y la seguridad peatonal.
- V. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos inherentes o relacionados con el tránsito de vehículos y la aprehensión de los infractores.
- VI. Imponer sanciones a las personas que infrinjan reglamentos de tránsito.
- VII. Auxiliar, a solicitud de las autoridades federales, estatales y de otros municipios, en la localización y persecución de los delincuentes.
- VIII. Participar en la innovación y avances tecnológicos, que permitan un mejor ejercicio de sus funciones.
- IX. Inducir la educación vial entre la población, particularmente entre los niños y los jóvenes escolares.
- X. Promover el concurso de la población del Municipio para facilitar el tráfico vehicular.
- XI. Alentar la participación ciudadana que permita la adecuada capacitación de los conductores de vehículos
- XII. Difundir mediante campañas, seminarios y juntas, las políticas y normas que atañen a la seguridad vial.
- XIII. Fomentar en la población el respeto al peatón y a las normas de tránsito.
- XIV. Conocer, tramitar y resolver el recurso de inconformidad.
- XV. Promover la acción de la comunidad encaminada a denunciar las conductas irregulares que llegare a presentar el personal de la Secretaría. Para el despacho de los asuntos de su competencia el Secretario de Vialidad y Tránsito se auxiliará con las Direcciones: Administrativa; de Vigilancia y Educación Vial Escolar; Operativa; de Vialidad y Transporte; de Accidentes; Coordinaciones y Jefaturas de Departamento.

En otros municipios, las funciones de seguridad pública y tránsito se suelen encomendar a una misma unidad administrativa, dirección o departamento de seguridad pública y tránsito; así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, mediante acuerdo de Cabildo de 10 y 11 de noviembre de 1999 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, dependencia que tiene a su cargo fijar y dirigir las políticas en materia de seguridad pública preventiva y tránsito municipales, proponer y acordar con el presidente municipal los proyectos de programas, reglamentos, acuerdos, circulares y convenios relativos a dichas materias; así como coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para el desempeño de las funciones de seguridad pública y tránsito; a cuyo efecto contará con los cuerpos de

---

policía preventiva y de tránsito y las respectivas subdirecciones, entre otras dependencias.

En los municipios carentes de agentes de tránsito, convendría encomendar el desempeño de las tareas correspondientes, a los miembros de la policía preventiva municipal que, en tal circunstancia desarrollarían ambas funciones simultáneamente.

## 5. LOS SUJETOS PASIVOS EN LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO

Dos diferentes clases de sujetos pasivos se distinguen frente al ejercicio de la función de ordenación y control del tránsito: el peatón y el conductor de tales medios de transporte; estos últimos se diferencian también en diversas categorías.

### A. EL PEATÓN

El sujeto pasivo de la ordenación y control del tránsito más desprotegido es el peatón, quien se ve involucrado en la mayoría de los accidentes viales ocurridos en los países que cuentan con una cantidad importante de vehículos, razón por la cual el número de peatones muertos en percances de tránsito es muy elevado. A este respecto Mosset y Rosatti, comentan: «El peatón (que camina, que anda a pie) es uno de los protagonistas centrales del tránsito moderno. Es quien padece con mayor grado de indefensión un desorden del que también es causante.»<sup>(219)</sup>

El Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, en su capítulo XII, regula el tránsito de peatones, quienes, conforme al mismo, deberán transitar sobre las banquetas, tomando su derecha, y sin formar grupos que ocupen más de la mitad del ancho de las mismas, o integrar corrillos que obstruyan el paso de los demás peatones; para rebasar a otra persona se hará por el lado izquierdo de ella. Para cruzar las arterias, los peatones deben hacerlo en las esquinas, de manera perpendicular al eje de circulación, por las zonas de seguridad destinadas para ello, cuando lo permita la señal de tránsito.

El referido ordenamiento previene que los discapacitados —física o mentalmente— y los niños, deberán transitar acompañados por personas aptas para cuidarlos. Los invidentes podrán usar un silbato para pedir la ayuda de los agentes de tránsito. Los físicamente discapacitados tendrán derecho preferente de paso al cruzar los arroyos de las calles. En los caminos, al contrario que en las calles, los peatones transitarán por el

---

acotamiento de su izquierda.

La reglamentación del tránsito de peatones era mucho más prolija en el siglo XIX, según observa Alcides Greca:

En el *Digesto de Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos de la Municipalidad de Buenos Aires*, publicado en 1873, se encuentra una disposición que hoy puede parecernos curiosa, pero que estaba a tono de las costumbres de la época. Ella es la siguiente: «La derecha en el tránsito de las veredas es del que la lleva, y toda persona que trayendo la pared a su izquierda, la disputase al que la trae a su derecha, se considerará agresor en la contienda: el bello sexo es en todo caso preferido en la vereda, así como los Ministros del Culto y Autoridades. Si se encontrasen dos señoras acompañadas de caballeros, los señores bajarán y las señoras seguirán por la calzada, guardando el orden que les quepa de derecha a izquierda.»<sup>(220)</sup>

En la actualidad, la sanción aplicable a los peatones infractores de la normativa del servicio de tránsito, por lo general, es únicamente la amonestación; sin embargo, en la práctica la infracción cometida por el peatón le acarrea funestas consecuencias.

En efecto, las estadísticas ponen de manifiesto que de los peatones fallecidos en México, a consecuencia de haber sido atropellados por un vehículo, más de la mitad incurrieron en ese momento en una infracción a la Ley o al Reglamento de Tránsito: El 27 % estaba cruzando fuera de la zona de seguridad de las esquinas. El 11.5 % caminaba por el arroyo de la calle. El 9.4 % fue atropellado al salir de detrás de un vehículo estacionado. El 8.6% cruzaba una intersección que no tenía control, es decir, no tenía semáforo ni agente vial. El 7.1 % cruzaba en la esquina contra la señal de alto.<sup>(221)</sup>

## B. EL CONDUCTOR

Los conductores de vehículos se clasifican en diversas categorías. En Jalisco, por ejemplo, la ley de la materia, los distingue en motociclistas, automovilistas, choferes, y conductores de servicio. La anterior clasificación, aun cuando con algunas modificaciones y otras denominaciones, se utiliza en muchos países; en España, por ejemplo, conforme al artículo 262 del Código de Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, aún en vigor de acuerdo a la disposición transitoria del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:



---

I. Los permisos de conducción expedidos por las Jefaturas Provinciales y Locales de Tránsito serán de algunas de las siguientes clases:

A-1. Para motocicletas cuya cilindrada no exceda de 75 centímetros cúbicos y coches de inválidos.

A-2. Para motocicletas de cualquier cilindrada, con o sin sidecar, y demás vehículos de tres ruedas cuyo peso en vacío no exceda de 400 kilogramos.

B-1. Para automóviles de tres ruedas y de turismo, incluidos los destinados a alquiler sin conductor, y para camiones, todos con peso máximo autorizado que no exceda de 3,500 kilogramos.

B-2. Para turismos de servicio público y de los servicios de policía, extinción de incendios y asistencia sanitaria, con peso máximo autorizado que no exceda de 3,500 kilogramos.

C-1.- Para camiones y turismos con peso máximo autorizado superior a 3,500 kilogramos y que no exceda de 16,000.

C-2. Para camiones con cualquier peso máximo autorizado y vehículos articulados destinados al transporte de cosas.

D. Para autobuses, trolebuses y vehículos articulados destinados al transporte de personas.

E. Que autoriza a los titulares de los permisos de las clases B-1, B-2, C-1, C-2 y D para que puedan conducir los vehículos a que se refieren arrastrando un remolque no ligero.

## 6. MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL

El tránsito municipal se sujeta a un régimen de derecho público contenido en la Constitución General de la República; la Constitución particular del Estado; la Ley de Tránsito del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; el Código Penal del Estado; el Código de Procedimientos Penales del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Hacienda Municipal del Estado; la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados; y por el Bando Municipal o sus equivalentes.

## 7. SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO

La idea de un derecho penal administrativo planteada por James Goldschmidt fue recogida por diversos autores, como Eberhard Schdmit, para quien se da una clara diferencia cualitativa entre el delito judicial y la infracción administrativa, también conocida como contravención; distinción derivada de la misma naturaleza de las inobservancias de los preceptos jurídicos, habida cuenta que en el delito, la esencia del ilícito radica en un daño específico —o en su inminente realización— causado a un bien jurídico concreto, en la infracción o contravención administrativa, el injusto consiste en la inobservancia de preceptos que tutelan intereses de tipo administrativo.<sup>(222)</sup>

De cualquier modo, la inobservancia del precepto jurídico de carácter administrativo da lugar a la imposición de una sanción administrativa cuyo propósito es motivo de discusión doctrinal, pero que en el caso de las infracciones de tránsito, en nuestra opinión, debiera ser eminentemente correctivo, porque más que imponerlas con ánimo de castigo o con interés tributario, la sanción por infracción a las normas de tránsito debe encaminarse a lograr la educación vial de peatones y conductores de vehículos, hasta para protección y seguridad de nosotros mismos y de nuestros seres queridos.

Las infracciones en materia de tránsito podrán ser sancionadas en sede administrativa municipal a condición de que estén previstas las correspondientes sanciones en la ley local del estado respectivo, las cuales suelen consistir en multa, arresto administrativo, jornadas de trabajo social, retención del vehículo y remisión del mismo al depósito municipal.

En el estado de Jalisco, conforme a la Ley de la materia, los conductores de vehículos que violan la normativa de tránsito son castigados con diversos tipos de sanciones, como la amonestación, la multa, el arresto administrativo, y las jornadas de trabajo de índole social; por ejemplo, el artículo 108 de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, dispone:

Se sancionará con multa equivalente a diecinueve días de salario mínimo general diario de la área geográfica de Guadalajara y con arresto administrativo de veinticuatro horas conmutable por cuatro jornadas de trabajo de índole social, en materia de tránsito a

---

elección del infractor, en los términos del Reglamento de esta Ley, a la persona que conduzca un vehículo de motor en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupeficientes o psicotrópicos, en los términos que señala el Reglamento de esta Ley.

## 8. MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN

Los conductores de vehículos, pueden impugnar las sanciones que las autoridades municipales de tránsito les impongan, por infracciones a la normativa de tránsito, mediante mecanismos específicos establecidos en la propia legislación de la materia, independientemente de los utilizables para combatir todo tipo de violaciones de derechos cometidas por las autoridades y sus agentes en perjuicio de los gobernados, como el «juicio de amparo» ante los órganos jurisdiccionales federales y la «queja» ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos o su equivalente.

En este orden de ideas, la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco establece como instrumento para combatir las sanciones impuestas por infracciones a la normativa de tránsito, el recurso de «inconformidad» y, mediante procedimiento contencioso administrativo, el «juicio de nulidad»; al efecto, en su artículo 112, ordena:

Las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley, podrán ser impugnadas por los interesados, a su elección, mediante el recurso de inconformidad que deberán hacer valer por escrito dentro de los 15 días hábiles, contados a partir de que se les notifique la infracción o de que tengan conocimiento de la misma, el que se substanciará en la forma prevista en el Reglamento de esta Ley, o mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

## III. LAS CALLES, PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO

Genéricamente, la calle comprende todo andador, bulevar, callejón, viaducto, avenida, calzada, y, en general, cualquier tipo de vía ubicada en suelo urbano, es decir, dentro de un núcleo de población, cuya finalidad consista en dar paso al tránsito de personas, animales y vehículos, bajo un régimen de dominio público; se trata, pues, de todo camino público situado entre dos filas de casas, de los que se exceptúan los tramos urbanos de carreteras nacionales o federales y de caminos provinciales o estatales.

Las calles, junto con las plazas, parques y jardines públicos conforman la vía

---

pública municipal, como resultado de un proceso de urbanización, que en México se inicia desde la época precortesiana.

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Proveniente del vocablo latino *callis*, senda, el vocablo castellano calle alude al sendero del dominio público, endurecido a fuerza de pisarlo: *quasi via callo perdurata*, convertido en camino cuando a la labor pedestre se agrega la manual y el empleo de maquinaria y equipo, para dar mayor resistencia a su piso, permitir el rápido desagüe lateral del agua pluvial, vadear el paso de arroyos y ríos, así como hacer más moderadas las pendientes y cuestas.

Mas, la palabra calle evolucionó con una connotación topográfica eminentemente urbana, para aplicarse, no a un camino cualquiera, sino sólo al situado entre dos hileras de construcciones o edificios.

En el antiguo derecho español, las calles estuvieron consideradas, desde siempre, como bienes demaniales; así, en la Ley de Partidas, la calle es considerada como una de los bienes del dominio público, cuyo uso pertenece a todos y cada uno de los habitantes de un pueblo (Ley 9ª, título XXVIII, Partida 3ª), por cuya razón no puede apropiarse por prescripción (Ley 7ª, título XXIX, Partida 3ª). Por su parte, el Fuero Real tenía prevista una multa de treinta sueldos para quien cerrara o cercara una calle para impedir el libre paso por ella, sin perjuicio de que cualquiera pudiera deshacer el cerramiento a costa de quien lo hubiera puesto.

En la fundación de villas y ciudades de la Nueva España, el conquistador trató de aplicar el esquema cuadrangular de calles, así lo hace notar, por ejemplo, el obispo de Guadalajara, Alonso de la Mota y Escobar, en su *Descripción geográfica de los Reinos de Nueva Galicia, Nueva Viscaya y Nuevo León*, escrita hacia 1606, al observar que en Guadalajara: «Las calles son anchas y derechas, todas a un nivel; tienen once que corren de norte a sur, y diez de oriente a poniente.»(223)

En 1858 la ciudad de México contaba con 245 manzanas, 304 calles, 140 callejones y 90 plazas o plazuelas, vialidad que, al decir de algún historiador, se incrementó a una suma de dos mil, en el año de 1906.(224)

### 2. NATURALEZA INTRÍNSECA DE LAS CALLES PARQUES Y JARDINES

A pesar de que el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional considera

---

como funciones o servicios públicos a las calles, así como a los parques y jardines, así como a su equipamiento, creemos que de acuerdo a su naturaleza jurídica intrínseca, se trata de obras públicas —tal como las entiende la doctrina—, mas no de funciones públicas ni de servicios públicos.

Conviene señalar que, aparte de México, no hemos encontrado que el derecho positivo de ningún otro país considere actualmente como función pública o servicio público a tales obras o a su equipamiento; este último, por cierto, se alcanza mediante la celebración de los correspondientes contratos de adquisiciones y servicios, cuando no se asimila al de la obra pública respectiva.

Por otra parte, resulta evidente que calles parques y jardines vienen a ser la infraestructura para los servicios públicos de tránsito, de transporte y —lamentablemente cada vez con mayor frecuencia— de mercados y de estacionamientos; así como ámbito para el desempeño de la función de seguridad pública, y de la prestación de los servicios públicos de limpia y recolección de residuos sólidos y de alumbrado público. Por los motivos antes señalados, consideramos conveniente suprimir «calles, parques y jardines, y su equipamiento», del catálogo contenido en la fracción III del artículo 115 constitucional.

### 3. MARCO JURÍDICO DE CALLES, PARQUES Y JARDINES

La regulación jurídica de calles, parques y jardines municipales se da a través de diversos ordenamientos de orden público, entre los que figuran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones particulares de los estados, la Ley de Expropiación, la Ley General de Asentamientos Humanos, las leyes orgánicas municipales, las leyes de adquisiciones y de obras públicas de los estados, las leyes de tránsito y vialidad, los planes municipales de desarrollo, así como los bandos y reglamentos municipales.

En la ampliación de calles, como en la apertura de nuevas, se puede recurrir a la expropiación, la cual es una forma de adquisición de derecho público, consistente en este caso en el acto de autoridad competente, en cuya virtud, por causa de utilidad pública —servicios públicos, vías de comunicación y obras de beneficio colectivo, entre otras— y mediante indemnización, se dispone unilateralmente la transferencia de la

---

propiedad de un bien determinado en favor del municipio, con, sin, o aun contra la voluntad de su propietario. A este respecto, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional previene:

Las Leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial, esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El legislador local ordinario suele recoger los principios de la expropiación contenidos en el artículo 27 constitucional; así, por ejemplo el Código Civil del Estado de México prohíbe, en su artículo 806, ocupar la propiedad sin la voluntad de su dueño, excepto por causa de utilidad de su dueño, y además dispone:

Artículo 811. La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

De suerte que, siempre que la apertura o ampliación de calles y la creación de parques y jardines sean de evidente beneficio colectivo, los municipios podrán ocupar, mediante indemnización, las superficies de terrenos de propiedad particular, requeridos para los efectos señalados, y proceder a la demolición de las construcciones que hubiere en tales terrenos.

El marco jurídico, además de regular el uso y aprovechamiento de la vía pública a efecto de asegurar que impere en ella el orden público, y de dotarla de los servicios

---

públicos de limpieza y recolección de residuos sólidos, drenaje y alumbrado público, debiera precisar los conceptos de calles, parques y jardines municipales y regular las acciones que orientan su planeación, alineamiento, trazo, y en su caso, la contratación de su construcción, ampliación, modificación, conservación y su equipamiento.

En cuanto a la planeación de calles, dentro de los núcleos de población, los espacios afectos a las vías públicas —calles y plazas—, se determinan en la planeación urbana mediante su alineación, que delimitan aquéllas respecto de la línea de edificación o construcción de los terrenos contiguos edificables; mas, para que existan las vías urbanas no es suficiente que estén planeadas, sino que es indispensable que se realicen las necesarias obras de urbanización y, en consecuencia, puedan cumplir tales vías públicas urbanas los fines básicos a que se hallan destinadas, cuales son los de servir como medio de comunicación, al uso de la circulación o tránsito de personas y, en su caso, de vehículos; por ello, José A. López Pellicer observa:

En tanto que no se cumpla este segundo aspecto, se estará, pues, ante una vía urbana planeada o proyectada, que como tal cuenta legalmente con una especial protección de la legalidad urbanística, que trata de asegurar su ejecución futura, pero no aún de dominio público viario, que como tipo de demanio artificial resultará de la ejecución de las necesarias obras de urbanización y apertura al uso público.<sup>(225)</sup>

Al margen de su categorización como obra pública o como función o servicio públicos, los trabajos de construcción, reconstrucción, remodelación, ampliación, modificación, restauración, pavimentación, repavimentación, conservación y mantenimiento de calles parques y jardines municipales, deben llevarse a cabo dentro de un marco de eficiencia, eficacia, transparencia y probidad, acorde con el interés público y los objetivos propios de su destino, por cuya razón, cuando no se realicen con los propios medios y elementos del municipio —salvo las excepciones legalmente previstas en favor del interés municipal—, debieran efectuarse mediante contratos adjudicados a través de licitaciones públicas, a las que se convoque públicamente a fin de que los interesados puedan presentar propuestas definitivas y formales en sobre cerrado que deberá abrirse en acto público de apertura de ofertas, a fin de lograr para el municipio las mejores condiciones posibles en cuanto a calidad, precio, financiamiento y demás pormenores conducentes.

---

La regulación de los contratos administrativos municipales relativos a las calles, parques y jardines, debe quedar acorde con los demás ordenamientos expedidos en materia municipal, tanto por el Congreso de la Unión, como por las respectivas legislaturas de los estados, y por los ayuntamientos municipales; en materia de obra pública, es frecuente que la ley estatal sea aplicable a la que realizan los municipios y sus organismos auxiliares y fideicomisos, como, por ejemplo, lo dispone expresamente el artículo 1º de la Ley de Obras Públicas del Estado de México, publicada el 26 de septiembre de 1984; y tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, es común que el ordenamiento estatal de la materia deba de ser aplicado por los municipios, cuando los respectivos contratos de adquisición o de arrendamiento de bienes muebles y de servicios sean con cargo a recursos aportados —aun en forma parcial— por el gobierno del estado, o versen sobre bienes muebles o inmuebles del patrimonio estatal, de lo cual da testimonio el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco publicada el 14 de marzo de 1995.

Es frecuente que el municipio expida, aun cuando de manera rudimentaria y deficiente, disposiciones relativas a la contratación de obra pública, así como de adquisiciones, arrendamientos y servicios requeridos para el equipamiento de calles, parques y jardines, contenidas en ordenamientos de diversa denominación, como códigos, reglamentos y bandos, varios de los cuales analizamos a continuación, en su parte relativa a los contratos administrativos municipales; algunos de ellos, como implícito reconocimiento de su insuficiencia, determinan la aplicación supletoria de las leyes estatales y federales de la materia, para lo no previsto en el ordenamiento municipal, con lo que no se resuelve el problema, dadas las obvias diferencias existentes entre la estructura de la administración pública municipal y la estatal o la federal.

#### 4. EL CÓDIGO MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES

Publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes de primero de noviembre del mismo año, previa aprobación del Ayuntamiento del Municipio de Aguascalientes, del 22 de octubre de 1998, el Código Municipal de Aguascalientes se divide en libros y éstos en títulos, que a su vez, se subdividen en capítulos, los cuales se integran con apartados y éstos con artículos.

Bajo el rótulo *De las dependencias de la administración pública municipal, de sus funciones y atribuciones*, el título segundo del libro primero del Código Municipal de

---

Aguascalientes dedica su capítulo II a regular las funciones y atribuciones de los servidores públicos municipales, ocupándose en su apartado décimo, de la Secretaría de Obras Públicas, a la que, en los términos del artículo 103 se le asignan, entre otras, las siguientes atribuciones:

- > Ejecutar el Programa Municipal de Obra Pública, con apego a los lineamientos, directrices y prioridades que le señale el presidente municipal;
- > Directamente o a través de terceros, llevar a cabo las obras públicas del municipio, incluidas las relativas al alumbrado público, formulando los estudios, proyectos y presupuestos respectivos;
- > Efectuar e inspeccionar los trabajos de mantenimiento o conservación de las obras públicas;
- > Emitir las convocatorias y bases a que deben ajustarse los concursos de obra pública que se celebren en el ámbito municipal, así como vigilar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

El referido código, en su apartado décimosexto del mismo capítulo segundo del título segundo del libro primero, determina la creación del Comité de Adquisiciones, integrado por el presidente municipal, el regidor de Hacienda, el síndico de hacienda, el secretario de Finanzas, el secretario de Administración, el contralor municipal y un representante de la Cámara Nacional de Comercio, para regir las adquisiciones municipales de bienes muebles y servicios —obviamente incluidos los relativos al equipamiento de las calles parques y jardines—, cuyo monto sea superior a tres mil veces el salario mínimo general diario vigente en dicho municipio; en tanto que las adquisiciones de monto inferior al antes señalado, se realizarán por el Departamento de Compras, a través del procedimiento de adjudicación directa cuyos lineamientos se establecerán en el sistema de compras que autorice el Ayuntamiento, previa aprobación del Comité de Adquisiciones (artículos 109 y 110).

Figuran entre las facultades del Comité de Adquisiciones (artículo 118), las siguientes:

- > La selección del proveedor de los bienes y servicios en cada ocasión;
- > La elaboración y aprobación del manual de integración y funcionamiento del Comité;

- 
- > La integración y actualización del padrón de proveedores, y
  - > La expedición de las convocatorias en los términos previstos en el propio Código.

De acuerdo al artículo 125 del Código Municipal en análisis, las formas de adjudicación de las adquisiciones pueden ser: por adjudicación directa, por invitación del Comité Municipal de Adquisiciones a los principales proveedores en el giro a que corresponda la operación, y por licitación pública.

Algunas otras disposiciones relativas a las adquisiciones municipales, figuran en los artículos comprendidos del 126 al 137 inclusive, destacando la contenida en el artículo 132, relativa al funcionamiento del Padrón Municipal de Proveedores, por ser requisito indispensable para la selección del proveedor, que éste se encuentre inscrito previamente en él; así como la inserta en el artículo 137, conforme a la cual, todas las adquisiciones se sujetarán a lo dispuesto en el capítulo segundo del título segundo del libro primero del propio Código Municipal de Aguascalientes, y en todo aquello que no esté previsto en dicho capítulo se aplicará de manera supletoria lo señalado en las leyes de obras públicas y de adquisiciones estatal y federal.

## 5. EL REGLAMENTO DE ADQUISICIONES DEL AYUNTAMIENTO DE TLAQUEPAQUE

Durante el trienio 1995-1997, se expidió un Reglamento de Adquisiciones del H. Ayuntamiento de Tlaquepaque, cuyas disposiciones califica como de orden público, y emitidas de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional y los artículos 1, 5 y 39 —fracción II, apartado 3-, 90 y 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado; su finalidad consiste, en los términos de su artículo 1, en regular la adquisición de bienes y contratación de servicios que realice el Ayuntamiento —en los que se deben incluir los requeridos para el equipamiento de calles, parques y jardines—, así como regular también el funcionamiento de su Comisión de Adquisiciones, en aras del uso racional y transparente del gasto público.

El Reglamento en análisis se estructura mediante cinco innominados títulos, tres de los cuales constan de capítulo único y los restantes de dos, los cuales, a través de sus 27 artículos —sin contar los cinco transitorios—, se refieren a disposiciones generales, adquisición de bienes o servicios, integración y funcionamiento de la Comisión de Adquisiciones, facultades de dicha Comisión, sanciones, y recurso de revisión oponible a

---

las resoluciones dictadas en aplicación del propio Reglamento.

Se faculta al presidente municipal y al tesorero para realizar adquisiciones directas, cubriendo los requisitos establecidos en los artículos 50 y 59 de la Ley Orgánica Municipal, a condición de que su importe no rebase en forma unitaria o por lote, flotilla o contrato, la cantidad de \$50,000.00, antes de impuestos; si es superior a dicha cantidad, se requiere autorización de la Comisión de Adquisiciones (artículo 8).

De acuerdo con el ordenamiento en análisis, se integra la Comisión de Adquisiciones con el presidente municipal o el coordinador que él designe, el regidor de la Comisión de Hacienda, el tesorero municipal, el proveedor municipal, un regidor de la primera minoría, y sendos representantes de la Cámara Nacional de Comercio de Tlaquepaque, del Consejo de Cámaras Industriales del Estado de Jalisco, de la Cámara Nacional del Pequeño Comercio. y de la CANIRAC que opere en el municipio.

Se requiere, para ser proveedor del municipio, estar inscrito en el Padrón Municipal de Proveedores, que está a cargo del proveedor municipal (artículos 11, 12 y 13).

Habida cuenta que no se contempla la realización de licitación pública ni cerrada, el proveedor se selecciona con base en los criterios de mejor precio y calidad del bien o servicio, seriedad y responsabilidad, calidad del servicio, condiciones de contratación, ofrecimiento de garantía, e inscripción en el Padrón Municipal de Proveedores; en igualdad de condiciones, los proveedores se aceptarán en el siguiente orden:

Dependencias y organismos públicos municipales

Dependencias públicas estatales

Dependencias públicas federales

Empresas ejidales y sociedades cooperativas

Empresas mixtas o privadas jaliscienses

Empresas nacionales o extranjeras (artículos 11 y 13).

## 6. EL BANDO MUNICIPAL DE DURANGO

Aprobado por unanimidad de las tres fracciones integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, capital del Estado del mismo nombre, del trienio 1992-1995, el bando municipal respectivo quedó estructurado a través de 300 artículos —además tres

---

transitorios— distribuidos en 15 títulos, algunos de los cuales se dividen en capítulos.

En su título quinto, desarrollado bajo el rótulo *De la Hacienda Municipal*, el Bando Municipal de Durango, dedica su capítulo V a la regulación de la adquisición de bienes y servicios y adjudicación de obra pública, mediante sus únicos cinco artículos, de cuyas disposiciones se pueden destacar las siguientes:

- > La que faculta al presidente municipal para que, por conducto del oficial mayor del municipio, autorice las adquisiciones de bienes y servicios o adjudicaciones de obra pública contemplados en el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio, cuyo importe no rebase el equivalente de 7,758 días del salario mínimo general vigente en la zona económica del municipio.
- > La que crea el Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicación de Obra Pública, el cual se integra con el presidente municipal, quien presidirá el Comité y tendrá voto de calidad; el oficial mayor, quien fungirá como secretario técnico del Comité y tendrá participación con voz, pero sin voto; el síndico municipal y un regidor de cada una de las fracciones de partidos políticos que compongan el Cabildo.
- > La que faculta al Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicación de Obra Pública para autorizar aquellas adquisiciones de bienes y servicios o adjudicaciones de obra pública que el Municipio requiera y estén contempladas en el Presupuesto Anual de Egresos que excedan al equivalente de 7,758 días del salario mínimo general vigente en la zona económica del municipio.
- > La que obliga a *concurzar* todo contrato de adquisición de bienes y servicios y de obra pública, cuyo monto sea superior al equivalente de 5,120 días del salario mínimo general vigente en el municipio, pero menor al equivalente de 46,000, la asignación del contrato respectivo se hará mediante concurso, invitando directamente a por lo menos tres concursantes; y en las operaciones cuyo monto exceda el equivalente a 46,000 días de dicho salario, la adjudicación se hará mediante licitación pública.
- > La que establece la supletoriedad de la legislación estatal y federal de la materia, para todo lo no previsto en el referido bando y los ordenamientos municipales relativos a la adquisición de bienes y servicios y adjudicación de obra pública.